



személyes beadvány! (Kutár)



ADATVÉDELMI BIZTOS

Ügyszám: ABI-1111-1/2011/H

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	658/B/2011/1
Érkezett:	11/356/2012. 2011 MAJ 06.
Példány:	1
Melléklet:	—
Kazalóiroda:	Kutár

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja alapján indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § b) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva

- állapítsa meg a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. § (2) bekezdés „mely - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvános”. részének alkotmányellenességét, továbbá

- állapítsa meg a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontja „a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas” szakaszának alkotmányellenességét

és semmisítse meg az alkotmány sértő szabályokat.

### Indokolás

#### I. A kormányülés dokumentálása

A kormány üléseinek dokumentálására vonatkozó törvényi szabályok megalkotására azt követően került sor, hogy az Alkotmánybíróság a 32/2006. (VII. 13.) AB határozatában (a továbbiakban ABh.) megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét.

Az ABh. a kormány döntési folyamatának a lényegét érintő dokumentálással kapcsolatban állapított meg törvényalkotási kötelezettséget. A határozat rámutatott arra, hogy „a közhatalmat gyakorló intézmények mellett az állami költségvetésből

részesülő más intézmények is kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat ellátásával kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell a közérdekű adatokat. [...] Egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) - akár késleltetetten is - megismerjék. A kormányüléseken elhangzottak lejegyzéséről való döntés ezért egyszersmind a közérdekű információk rögzítéséről szóló döntés és a későbbi kutathatóság előfeltétele."

Az ABh. nem tartalmaz kötelező útmutatást a kormányülés dokumentálására szolgáló iratok jellegéről és elnevezéséről, minthogy ezek nem bírnak alkotmányos jelentőséggel. Az ABh. a jegyzőkönyvet, vagy legalábbis tartalmi összefoglalót nevesíti törvényalkotási tárgyként. Nyilvánvalóan nem ezek elnevezése a lényeges, hanem az a - fent idézett - adattartalom, amelyet a közérdekű adatok rendelkezésre állása érdekében a kormányülésről rögzíteni szükséges.

A törvényi szabályokat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban Tv.) 17. §-a állapítja meg. Ez összefoglaló rögzítését, valamint az ülésről hangfelvétel készítését írja elő.

A Tv. 17. § (4) bekezdése szerint „Az összefoglaló tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalt írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a testületi döntés lényegét. Kérelmére a kormányülésen résztvevő nyilatkozatát, egyet nem értését szó szerint kell rögzíteni. Az összefoglaló mellékleteként meg kell őrizni az előterjesztést, a jelentést, valamint a kormányrendeletek, kormányhatározatok, továbbá a Kormány által meghatározott egyéb iratok eredeti aláírással ellátott egy-egy példányát.”

Az összefoglaló adatköre szűkebb annál, amelyet ABh. szerint a polgároknak joga van - akár késleltetve - megismerni és ezért a kormányülés dokumentálása során lejegyzendő. Az összefoglalóban ugyanis nem kötelező rögzíteni a kormányülésen a döntéshozatal során elhangzott szakmai álláspontokat, indokokat és az esetleges ellenvéleményeket. Ugyanakkor a kormányülésről hangfelvétel is készül, amelyen mindezek az információk rögzítve vannak. Ezért lényeges a hangfelvétel teljessége és annak megőrzése az alkotmányos dokumentálási követelmények teljesítése szempontjából.

A hangfelvétel és az összefoglaló készítésére vonatkozó szabályokat tartalmaz a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (A továbbiakban Ügyrend) 83. pontja:

„83. A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül. Az összefoglaló

elkészítéséről - az ülést követő három munkanapon belül - a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára gondoskodik.”

Az Ügyrend idézett pontja több okból is kifogásolandó:

1. Az Ügyrend feltételekkel és korlátozásokkal egészíti ki a Tv.-ben foglalt adatkezelési szabályokat:

- Időbeli korlátozás, hogy nem a kormányülésről, hanem csak annak végéről készül hangfelvétel.

- Tartalmi korlátozás, hogy az ülés végén „összefoglaló elkészítésére alkalmas” hangfelvételt kell készíteni, ezért abban csak az a korlátozott adatkör szerepel, amely az ABh.-ban meghatározott dokumentálási követelmények kielégítésére önmagában nem alkalmas.

- További korlátozó feltétel, hogy a kormányülés végén készítendő hangfelvételen kívül minden további hangfelvétel készítés a kormány tagjának kéréséhez és a miniszterelnök engedélyéhez van kötve.

Ezek a korlátozások összességükben megakadályozzák, hogy olyan hangfelvétel készüljön a kormányülésről, amely mindazokat a közérdekű adatokat dokumentálja, amelyek más forrásból nem ismerhetők meg, és ezért lejegyzésükhöz - figyelembe véve a Kormány feladat- és hatásköreinek kiemelt fontosságát is - fontos közérdekű fűződik. A kifogásolt korlátozások tehát alkotmányos sértő módon gyengítik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének előfeltételét képező dokumentálási kötelezettséget.

2. Az Ügyrend kormányhatározatként a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jatv.) szerint a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábbi elnevezéssel az állami irányítás egyéb jogi eszközei) közé tartozik. A Jatv. 23. § (1) bekezdés szerint „Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv normatív határozatban szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját.” A közjogi szervezetszabályozó eszközök nem állapíthatnak meg alapvető jogot korlátozó szabályt. Korábban a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat megállapította, hogy „Az Alkotmány 70/G. §-ából fakadó objektív, a szabadságjog alkotmányos biztosítása érdekében az állam kötelezettségeit tartalmazó rendelkezések önmagukban nem követelik meg a törvényi szintű szabályozást. Ahogy azt az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991, 260., 264.) kifejtette, nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg, hogy a szabályozandó kérdésekről törvény rendelkezzen. Az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggések szabályozására elegendő a rendeleti szint is. Ez a szint azonban már feltétlenül szabályozási szint [...]” E követelményt az ügyrendre vonatkoztatva megállapítható, hogy a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog

érvényesülési feltételeit érintő (azokat hátrányosan befolyásoló) szabályok Korm. határozatba foglalása alkotmányértő.

Mindezekre az indokokra alapozva kérem a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontja kifogásolt része alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II. A kormányülésről készített hangfelvételen rögzített közérdekű adatok hozzáférhetősége

A Tv. 17. § (2) bekezdése szerint „A Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvános.”

A kifogásolt rész utalásszerűen szabályozza a hangfelvétel nyilvánosságának korlátozását. A törvény nem szabályozza azt, hogy a miniszterelnök döntése milyen célból, milyen feltételekkel és meddig zárhatja el a hangfelvételen rögzített közérdekű adatokat a nyilvánosságtól. Ezért a Tv. a miniszterelnök szabad belátására, lényegében diszkrecionális jogkörébe utalja a hangfelvétel nyilvánosságának korlátozását. A Tv. határidőt sem szab a hangfelvételen rögzített közérdekű adatok visszatarthatóságára, így azok határozatlan ideig elvonhatók az azokat megismerni kívánók elől. Ezek a törvényi szabályozásnak olyan jellemzői, amelyek párhuzamba állítják a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban alkotmányellenessé nyilvánított korábbi titokszabályozással, amelyről a nevezett AB határozat megállapította a következőket:

„Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze „titkos” minőségét, ugyanakkor e kérdésben - ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül - egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. Ez a szabályozási konstrukció az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, mert a közérdekű információt végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.”

Budapest, 2011. május „

„

Dr. Jóri András

